

EL GOBIERNO Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO LOCAL EN ZACATECAS

Leobardo Chávez Ruiz¹

Resumen

El trabajo muestra que la política de desarrollo local en el estado de zacatecas tiene poco impacto real en el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad de Zacatecas, dado que se trata de la implementación de acciones aisladas y de una estrategia que se ha realizado a través de la creación de Agencias de Desarrollo Local (ADL), las cuales han sido, en la mayoría de los casos, creadas para cumplir objetivos de la dependencia gubernamental o se han convertido en instancias para “bajar recursos” de dependencias del gobierno, pero sin beneficios reales o sin atender a los principios que desde la teoría del enfoque del desarrollo económico local, se presume deben cumplir las ADL.

Los programas gubernamentales de impulso al desarrollo local son más bien programas que se pueden calificar como programas de corte social, que más que impulsar el desarrollo de proyectos, que además de generar empleos, impulsen el crecimiento económico de la localidad y eventualmente el desarrollo o mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, sólo se preocupan por cubrir los objetivos de las dependencias gubernamentales, con poco impacto en las localidades.

Es necesario implementar políticas integrales de desarrollo apoyadas con equipos de personas que tengan la formación y la experiencia y que además muestren el compromiso social, que favorezcan el logro de metas y objetivos planteados para las localidades a partir de un mejor desempeño de las dependencias gubernamentales encargadas de administrar e implementar los programas y acciones tendientes a generar las condiciones y las organizaciones que favorezcan el desarrollo de proyectos productivos que involucren a los habitantes de la localidad, con el incremento en sus ingresos, y, eventualmente, de las condiciones de vida a través de empleos y empleos de mejor calidad.

Palabras clave: Gobierno, Política de Desarrollo local, Zacatecas.

I. Introducción.

Se busca mostrar los alcances de la política gubernamental sobre el desarrollo local en Zacatecas. Se revisa el papel del gobierno en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de la población en el territorio zacatecano, a través del impulso de proyectos productivos mediante los diferentes programas gubernamentales implementados en el territorio zacatecano, para el periodo 2004-2017. Se exponen los principales resultados a nivel de balance de la política estatal.

La importancia del trabajo deviene de que, desde la década de los años ochenta, en el marco de la reestructuración productiva y del proceso de descentralización, a los gobiernos locales se le asignaron facultades y atribuciones que implicaban un cambio institucional para responsabilizarse del desarrollo en su localidad, considerada casi como la única posibilidad para sacar del atraso económico y social a los municipios y localidades en tal situación. Los gobiernos estatales coadyuvando en ese proceso participan con la elaboración de diagnósticos regionales y de municipios, para plantear alternativas de fomento al

¹ Dr., docente-investigador en la Unidad Académica de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas, correo electrónico: lchavez@uaz.edu.mx

desarrollo local; una de estas alternativas es la creación de ADL en diferentes regiones del territorio Zacatecano, de ahí el interés por conocer el resultado de la estrategia y evaluar su impacto como instrumento generador de crecimiento y desarrollo en los municipios zacatecanos. La información se obtuvo de documentos oficiales del gobierno del estado, de trabajos sobre el tema y de algunos diarios que han difundido información relevante al respecto.

La estructura de la exposición muestra, en una primera parte, a manera de marco teórico conceptual, la teoría del enfoque de desarrollo local y experiencias de este tipo de política en otras latitudes; un segundo apartado muestra las principales características de la economía zacatecana, con el fin de observar la evolución de los sectores económicos vinculados a la generación de empleo; luego, se muestra la política local diseñada con el fin de impulsar el desarrollo, desde el enfoque del desarrollo local, en el que las agencias de desarrollo jugarían un papel central; en seguida, el tema central, la revisión de los alcances del quehacer desde este enfoque a través de la propuesta de política de desarrollo regional y local de 2004 a la fecha; y, finalmente un apartado de conclusiones.

II. El desarrollo económico local y sus componentes.

Existen varias visiones sobre la forma en que se puede impulsar el crecimiento económico y el desarrollo, una es el enfoque del desarrollo económico local, el cual considera que el desarrollo debe ser impulsado desde dentro de la región o localidad y mostrar una participación activa de la sociedad y el gobierno local en la generación y gestión de proyectos productivos y en su implementación de los procesos productivos por integrantes de la sociedad local. El enfoque parte de reconocer que el crecimiento no es automático, que implica la necesaria generación de proyectos productivos con amplia participación de la población de la localidad, una serie de condiciones, entre las que se encuentran la infraestructura y el capital humano, pues debe haber capacidad innovadora para emprender; lo que se desprende de lo anterior y de las definiciones que se pueden encontrar en quienes han desarrollado el cuerpo teórico del enfoque, que consideran que el desarrollo económico sólo se puede impulsar desde ciertos espacios que reúnen condiciones de tipo urbano (no obstante, el desarrollo considera un espacio que puede incluir, tanto el ámbito rural como el urbano); cuando se plantea que la localidad puede ser un municipio o la conjunción de varios, y como condiciones de desarrollo, la presencia de capital humano y de instituciones que le den acompañamiento para proponer y emprender una estrategia de ese tipo.²

Vázquez (citado por Boisier, 2001, p. 10) refiere el Crecimiento económico local como:

Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de Interferencias externas e impulsar el desarrollo local.

El objetivo central es la búsqueda del crecimiento económico y la generación de empleo en localidades o municipios, incidiendo en los aspectos centrales del concepto de desarrollo local, a partir de tres dimensiones: una económica, que implica impulsar la generación de empresas y la productividad y competitividad en los mercados; una sociocultural, que plantea la necesidad de incidir en valores e instituciones, base para el desarrollo del territorio; y una político-administrativa, que considera la

² Al respecto se pueden revisar trabajos de Antonio Vázquez Barquero, Francisco Albuquerque, Antonio Sánchez Bernal y Ma. Luisa García Bátiz, entre otros.

necesidad de generar condiciones para formular e implementar la política de desarrollo local, donde el ámbito gubernamental e iniciativas locales juegan un papel central en el proceso de gestión del desarrollo.

El desarrollo local se considera un proceso endógeno, donde las empresas, organizaciones e instituciones locales y la propia sociedad civil organizada juegan un papel central en el proceso de crecimiento económico y el cambio estructural. De acuerdo con el enfoque del desarrollo económico local, los actores locales, públicos y privados son responsables de las acciones y control del proceso para el crecimiento económico y el desarrollo local (Vázquez, 2000: 6).

A diferencia de las teorías sobre desarrollo de las décadas de los cincuenta y sesenta, donde se impuso la visión del crecimiento y la productividad basados en la industrialización y concentración productiva en grandes plantas y en un número reducido de grandes centros urbanos; en los ochenta, la alternativa de desarrollo local enfatizó el desarrollo en diferentes dimensiones territoriales como el municipio, áreas urbanas y periféricas y pequeños proyectos que hagan uso de recursos locales, para generar empleo y mejorar los niveles de ingreso y de vida de la población. Aunque hay quienes se plantean la pregunta sobre la posibilidad real de desarrollo local en el marco del modelo neoliberal (Márquez, 2006). Incluso algunos sostienen que para el caso mexicano, el gobierno federal utilizó muy adecuadamente el cuerpo teórico del enfoque de desarrollo económico local como un discurso ideológico que acompañó la imposición del modelo neoliberal, al responder a inquietudes que se venían planteando, como eran la descentralización del gobierno y el cambio institucional -este último, necesario incluso para que el primero pudiera tener lugar-; no obstante estar atendiendo a las exigencias del capital internacional, de estar generando las condiciones para incursionar en el territorio nacional sin restricciones, sino más bien con todas las condiciones para garantizar una alta remuneración a sus inversiones. Chávez (2014: 23-24), lo pone de esta manera:

Su actuación (la del Estado) exhibe, en todo caso, un mayor compromiso con el capital financiero internacional y con los grandes capitalistas de las empresas multinacionales, las cuales utilizan el poder económico para imponer sus condiciones respecto a momentos previos. El resultado es una política económica, leyes y reglamentos que les favorecen. Se trata de un estado capitalista que intenta mostrarse de otro modo ante la sociedad, por quienes se benefician de ello, pues es necesario que ésta asuma como válidos los argumentos del capital mediante el Estado para lograr su avance sin cortapisas o con el menor número de obstáculos posible.

El Estado se fortalece al hacer valer de forma más acentuada los intereses del gran capital, se emiten leyes y normas que favorecen la privatización. Aunque al interior del discurso el reconocimiento de los grupos económicamente más débiles es mayor que en el pasado, en la práctica ha ido desapareciendo...

Por eso se dice que para lograr la imposición del modelo neoliberal, que implicaba, entre otras cosas la disminución del papel del Estado en impulsar el desarrollo, “otorgaba mayores facultades” a los gobiernos locales a través de la descentralización, lo que en la práctica implicó un discurso que en apariencia devolvía facultades (que desde el principio del federalismo habían sido arrebatados) a los municipios, lo que les llevó a aceptar la imposición del nuevo modelo económico.

A pesar de las críticas, el enfoque del desarrollo local fue adoptado y promovido por las instituciones gubernamentales. Posteriormente se crearon programas de postgrado en diferentes instituciones de formación de recursos humanos de alto nivel como la Universidad de Guadalajara, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la Universidad Autónoma de Nayarit y la Universidad Autónoma de Chiapas. Además, se ha mantenido como uno de los enfoques más difundidos para impulsar el

desarrollo nacional desde un enfoque regional. No hay mejor evidencia que el hecho de que se mantenga como uno de los programas importantes en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) federal (ahora Secretaría del Bienestar) y que en la mayoría de los planes de desarrollo estatales esté presente como parte de la estrategia de crecimiento económico (por lo menos en el papel), si bien en algunos casos no se hace explícito, en general, se refiere, a trabajar sobre los elementos que conforman el cuerpo teórico del enfoque del desarrollo económico local, aunque se refieran a que la estrategia se basará en buscar el desarrollo humano (Aguascalientes); desarrollo sustentable (Baja California, Coahuila, Durango), desarrollo sostenible (Chiapas); la diversificación económica (Baja California Sur).

De acuerdo con la política de desarrollo local, el mecanismo dinamizador son los procesos de desarrollo endógeno basados en los recursos locales con la participación de agentes públicos y privados. Las acciones de política local deben orientarse a animar el surgimiento y desarrollo de empresas locales (Vázquez, 1993). La definición de la estrategia de cada ciudad o municipio para alcanzar los objetivos de aumento de productividad y competitividad del sistema productivo resulta un problema complejo, se trata de transformar progresivamente el sistema productivo local hasta alcanzar los objetivos planteados.

III. La organización del desarrollo local: Las agencias de desarrollo local (ADL).

Uno de los aspectos centrales de la política para el desarrollo local es la organización de los agentes locales. Muchas veces los agentes y organizaciones locales carecen de recursos técnicos para la gestión y la puesta en marcha de proyectos de diversa índole de impacto local. La gestión local requiere de expertos en desarrollo local y técnicas para formular y evaluar proyectos de inversión bien justificados.

La gestión es uno de los núcleos centrales de la política para el desarrollo local. Sin embargo, es claro que para iniciar un proceso de gestión se debe contar con un diagnóstico preciso, que permita responder adecuadamente a la pregunta: ¿Qué gestionar para detonar el desarrollo local? Pues aunque se sabe que se deben gestionar proyectos productivos, el asunto está en qué proyectos específicos gestionar para el espacio específico de que se trata, qué fuentes específicas de recursos financieros y humanos que apoyen y habiliten a los agentes locales en la buena y eficiente administración de recursos, en la ubicación de potenciales actividades productivas que se puedan emprender con una alta probabilidad de éxito en la colocación de sus productos en el mercado, además de la capacitación para poner en marcha los proyectos.

Aunque el mejor diagnóstico, por sí mismo no garantiza el éxito del proyecto, a mejor diagnóstico, mayores probabilidades de éxito. Además, algunas experiencias han demostrado que las estrategias de desarrollo local logran cierta efectividad si se instrumentan a través de agencias de desarrollo que tengan cierta autonomía y prestigio técnico.

Las Agencias de desarrollo local son organizaciones de mediación entre el Estado, el mercado y la sociedad. Instrumentan la estrategia de desarrollo local. Su diversidad organizativa y funcional se debe a la necesidad de crear organizaciones que se ajusten a las condiciones institucionales, empresariales y del sistema económico, como órganos intermedios que recogen los impulsos y demandas para gestionar el desarrollo local (Vázquez, 1993).

Las ADL proporcionan servicios reales en desarrollo de proyectos, gestión de financiamiento, desarrollo de mercados, capacitación administrativa a las iniciativas locales, en respuesta a la necesidad de atender los problemas y necesidades de la sociedad organizada y empresas locales. Atienden iniciativas emprendedoras para el desarrollo local de las organizaciones conocedoras del entorno económico e institucional local, para cumplir con su propósito y detonar el proceso de crecimiento y desarrollo

socioeconómico. Deben ser organizaciones que coordinen los esfuerzos de actores y agentes de la localidad, para desarrollar un proyecto que involucre a la mayoría, a fin de generar empleos y mejorar la condición económica. Implica que un grupo de profesionales apoye en conformar la organización, capacitar y orientar sobre cómo acceder a recursos y servicios de las dependencias gubernamentales en los gobiernos federal y estatal y de firmas privadas que favorezcan el funcionamiento y buen desempeño del proyecto (Vázquez, 2000).

Las ADL no deben generar intereses en la organización productiva, deben acompañar, ofrecer servicios de asesoría, capacitación y organización del proyecto. Deben constituirse en promotores del desarrollo local, pues las instancias gubernamentales promotoras del desarrollo han mostrado problemas al operar con objetivos propios y no de las localidades y descuidar los objetivos productivos al convertirse en promotores de proyectos políticos o apropiarse los proyectos como iniciativa y proyecto propio, dejando fuera a quienes se suponía iba dirigido el programa o proyecto (Aguirre, 2001). Los gobiernos locales, en ocasiones, bajo el discurso de promover el desarrollo, emprenden acciones que en lugar de eso, llegan a convertirse en obstáculos al mismo (Sánchez y García, 2010).

Aunque es clara la necesidad de participación del gobierno en los procesos y los proyectos de desarrollo local, su participación se debe restringir a generar condiciones de infraestructura, institucionales, de apoyo en la consecución y aportación de información económica, en la orientación sobre dónde conseguir recursos financieros y sobre la forma de acceder a ellos y como acompañante en el proceso, pero jamás como miembro o integrante de la organización productiva del proyecto o como parte de la administración del mismo.

Otro elemento que se ha destacado por estudiosos como Ruiz, Vargas y Prieto (2000) y Rosales (2014), es que la comunidad académica juega un rol importante en orientar y promover el sector productivo en el espacio local. Los primeros refieren a la experiencia de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y el Instituto Tecnológico de Monterrey campus Chihuahua, en Chihuahua. Muestran que las universidades pueden lograr un impacto importante si participan con los actores de la localidad en la búsqueda del desarrollo, mediante programas de capacitación y asesoría. El segundo, refiere a la experiencia de la Universidad Autónoma de Zacatecas y otros centros académicos, incluso extranjeros (de la Universidad de California) en el estado de Zacatecas. Uno de los casos refiere al municipio de Valparaíso, donde se implementaron acciones relacionadas con el desarrollo sustentable. Se cuenta también con la experiencia de la forma en que el papel de las instituciones de educación superior (o la academia), a través del proyecto CEPAL/GTZ, en la búsqueda del desarrollo económico local y descentralización en América Latina ha incidido en algunas economías regionales de esos países, mediante la capacitación, el acercamiento de información y la orientación en el acercamiento a los mercados, atendiendo a las necesidades del sector productivo.

El *Programa de Opciones Productivas* (POP) apoya proyectos productivos de población que vive en condiciones de pobreza, incorpora el desarrollo de capacidades humanas y técnicas como elementos para promover su sustentabilidad económica y ambiental. Cuenta con cuatro modalidades de apoyo: Agencias de Desarrollo Local (ADL), Asistencia Técnica y Acompañamiento, Proyectos Integradores y Fondo de Cofinanciamiento. De acuerdo con la Sedesol federal, en 2010 se benefició a 93,129 personas, con 6,273 proyectos que contribuyeron al fortalecimiento del desarrollo de capacidades humanas y técnicas.

A través de la dotación de activos productivos se benefició, bajo la modalidad del Fondo de Cofinanciamiento, a 28,909 personas para la realización de 6,110 proyectos. Con la modalidad de Proyectos Integradores se apoyaron cuatro proyectos en beneficio de 333 personas. Se fortalecieron las

capacidades productivas de 63,887 personas con la implementación de 159 planes de trabajo de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). En la modalidad de ADL se generaron proyectos productivos y el escalamiento e integración al desarrollo a nivel económico, local y regional.

En 2010 el programa apoyó a 528 municipios indígenas con 3,155 proyectos productivos, en beneficio de 56,422 personas. Aprovechando la ampliación presupuestal extraordinaria se apoyó a productores afectados por los fenómenos climáticos en 125 municipios de los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, beneficiando a 3,093 personas.

IV. Características económicas y sociales del Estado de Zacatecas

La actividad económica del estado y sus regiones se ubica principalmente en el sector agropecuario que, aunque ha visto disminuir su participación en la conformación de la renta estatal, continúa como la más representativa, tanto por la superficie que ocupa, como por los empleos que genera. En los últimos años se ha dado un impulso importante a la industrialización, proceso que se ha concentrado en las cabeceras de los municipios de mayor tamaño y en los que se encuentran en sus inmediaciones (Fresnillo, Calera, Zacatecas y Guadalupe), convirtiéndose en receptores de importantes empresas e inversiones en el sector industrial, de comercio y servicios.

El sector agropecuario, aunque incrementa su aportación, en términos absolutos a la renta estatal, ve disminuir su participación relativa, por el incremento en las inversiones en minería, servicios e industria, con presencia de grandes firmas extranjeras. La gran minería, con amplia participación de firmas extranjeras que explotan metales preciosos e industriales, ha hecho desaparecer a los pequeños empresarios zacatecanos del ramo; quedan algunas empresas zacatecanas que explotan metales como cantera, piedra, grava, arena y arcilla (Chávez, 2014). El sector industrial, con un crecimiento en el que la minería juega un papel relevante, genera que, incluso los servicios muestren menor participación en la conformación del PIB estatal. El sector primario muestra una baja productividad por falta de innovación técnica en la producción de bienes tradiciones de autoconsumo y de temporal -que son la mayoría de los productores-, aparece con una cada vez menor aportación, en términos porcentuales, a la renta estatal.

En la década pasada las actividades económicas del estado de Zacatecas mostraron cambios significativos, como la disminución (aunque con variaciones) del sector primario en la formación del PIB estatal; una cada vez mayor participación del sector industrial y un descenso importante del sector terciario (Tabla 1).

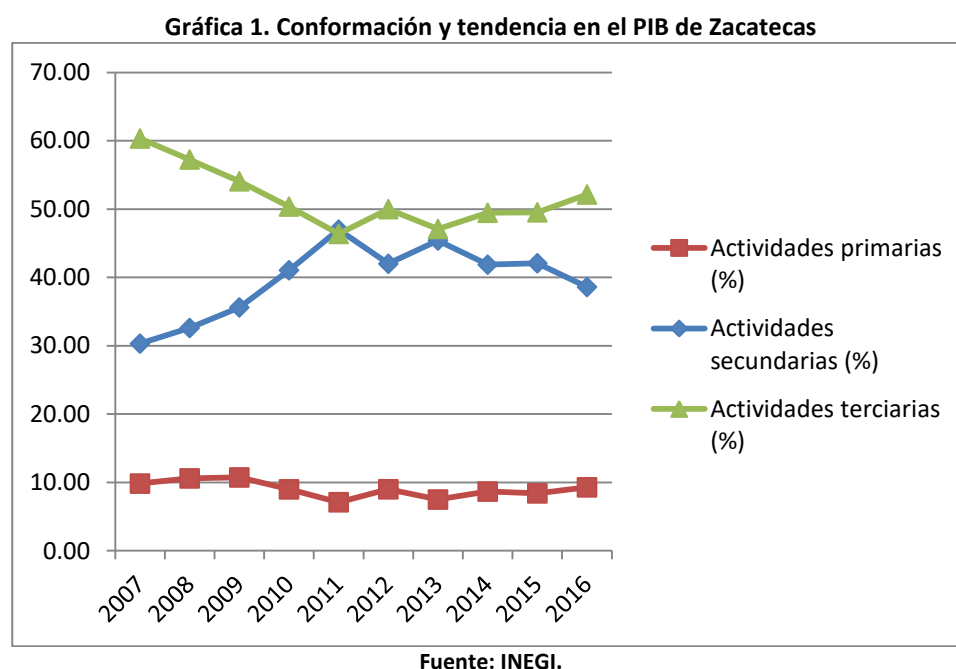
Tabla 1. Participación (relativa) de las actividades económicas (por sector) en el PIB de Zacatecas, 2007-2013.

AÑO	Actividades primarias (%)	Actividades secundarias (%)	Actividades terciarias (%)
2007	9.83	30.31	60.33
2008	10.59	32.60	57.26
2009	10.73	35.61	54.07
2010	8.99	41.05	50.38
2011	7.10	46.99	46.37
2012	9.00	42.00	50.00
2013	7.50	45.40	47.10
2014	8.66	41.87	49.47
2015	8.40	42.07	49.53
2016	9.28	38.06	52.14

Fuente. INEGI. PIB por entidad federativa, varios años.

En 2014 la economía de Zacatecas aportó al PIB nacional 1.02% con una alta participación de los servicios -no obstante una tendencia a la baja- y la industria, en la que la minería aporta el porcentaje más alto al sector secundario, con un 28.5% (INEGI, 2016, p. 2).

Los cambios observados en el sector industrial se pueden considerar como los más importantes. En 2007 su contribución al PIB estatal era el 30.3% y en 2013 se ubicó en 38.5% como resultado de la promoción realizada por los gobiernos estatales de los últimos sexenios. El sector terciario muestra descenso al pasar de 60.3% a 52.2% para el mismo periodo, donde las ramas comercio y servicios son los que más contribuyen. El sector agropecuario también desciende, al pasar de 9.83% a 9.3%, de 2007 al 2016, aunque no es tan marcado -de sólo 0.53 puntos porcentuales-, en general se aprecia una tendencia a disminuir su participación (ver tabla 1 y gráfica 1), tendencia que se observa a nivel mundial, conforme se “avanza hacia el desarrollo económico (Chávez, 2007).



En todos los casos, los grandes productores utilizan tecnología más avanzada y procesos más modernos con participación en los mercados internacionales -o por lo menos en el nacional-. Los pequeños se dedican a la producción de bienes tradicionales y atienden la demanda local o cuando más, la regional, utilizan tecnología atrasada, con cada vez mayores problemas para mantenerse en el mercado, cuando el fruto de su trabajo apenas garantiza la sobrevivencia y, en muchos casos, ni siquiera eso (Chávez, 2014).

V. La política estatal para el desarrollo local.

En México, las ADL se constituyeron en el marco de las exigencias y convocatorias de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y deben sujetarse o cumplir las reglas de operación en el marco del POP, tratándose de un programa de apoyo a proyectos productivos con una visión de sustentabilidad económica y ambiental para la población rural, cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar, mediante la incorporación y desarrollo de capacidades productivas y técnicas (DOF, 2013). Una de las modalidades del POP es el apoyo para formar ADL como instancias gestoras de proyectos productivos como elementos de desarrollo y financiamiento para dichos proyectos, a través del acompañamiento y asistencia técnica (<http://cedez.org/social.html>).

El interés por el desarrollo local y la generación de las ADL como instancias que coadyuven al uso de potencialidades de regiones y municipios, aparece como compromiso del gobierno estatal. El Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, plantea expresamente que la visión del desarrollo será a partir del enfoque del desarrollo local. Se puede leer:

El desarrollo que promoveremos... Será generado desde lo local para considerar el potencial de cada región, municipio y comunidad, reconociendo la diversidad de realidades que convergen en nuestro territorio zacatecano... que promueva la participación de la gente en la planeación,... (Gobierno del estado de Zacatecas, 2005, p. 22)

Para lograr el desarrollo resulta necesaria la participación de la población, junto con las instituciones, organizaciones y empresas locales. Al ámbito gubernamental corresponde promover la participación de la sociedad en el manejo y aprovechamiento de los recursos productivos, naturales, tecnológicos y humanos con que cuentan las regiones y municipios, reconociendo la diversidad en la potencialidad de municipios y localidades.

Las principales estrategias propuestas son: Promoción de proyectos de desarrollo socioeconómico, aprovechando las potencialidades de cada región de la entidad. Participación ciudadana en el fomento al desarrollo local, identificando los mejores proyectos en la toma de acuerdos sobre inversión, para ello se fortalecerá la participación ciudadana. Se promueve la concurrencia con coordinación de los tres niveles de gobierno y dependencias, para implementar proyectos de desarrollo local, con un enfoque subsidiario y promotor de las capacidades municipales (Gobierno del estado de Zacatecas, 2005).

De acuerdo con la visión gubernamental, la creación de ADL orientadas a la conformación de consejos locales de desarrollo con representación gubernamental y asistencia de profesionistas, empresarios, académicos, trabajadores y líderes comunitarios, era la estrategia central para impulsar el desarrollo local en Zacatecas. Dichas agencias identificarían los mejores proyectos, ofrecerían asesoría especializada para su formulación, promoverían su financiamiento y su puesta en marcha (PED 2005-2010). Con esto se quiere hacer notar la existencia del interés gubernamental por el desarrollo local y la necesidad de creación de las ADL, de tal forma que se parte de una experiencia “pionera” en el Estado por este enfoque hacia el uso de los recursos locales.

En la administración de Miguel Alonso cambió la visión sobre el impulso al desarrollo. Ya no se trataba del desarrollo local, sino de desarrollo humano y sustentable, en el centro se ubicó el mejoramiento de las condiciones de la persona, aunque se ponía el énfasis, en lograr el crecimiento económico con preservación del medio ambiente como el elemento central para avanzar en ese objetivo. En el PED 2010-2016 (p. 88) se plantea:

El crecimiento económico, entendido como el aumento constante en la producción de bienes y servicios de una sociedad, solo tiene un real sentido en la medida en que se traduce en desarrollo humano, es decir en que la totalidad de las personas gocen de opciones para satisfacer sus necesidades básicas, para desarrollar y aprovechar sus potencialidades físicas y mentales, y para participar activamente en las decisiones sobre el rumbo que debe tomar su sociedad... que no comprometa el bienestar de las generaciones futuras y la capacidad de regeneración del medio ambiente.

Se partió de diagnósticos sectoriales, que formulaban objetivos y proponían estrategias y acciones orientadas a su cumplimiento.

Aunque en el eje: “Zacatecas productivo” se proponía la integración regional y global, apenas se percibía el interés por el desarrollo local y de las regiones económicas de Zacatecas, este sólo quedaba mencionado, pues luego se afirma que:

...el estado mejorará los niveles de desarrollo económico en la medida que logre insertarse en los flujos de comercio e inversión globales. Para lograrlo es necesario consolidar las ventajas competitivas a través de una sólida integración regional con los estados vecinos, aprovechando sinergias que permitan elevar la productividad, la inversión y el empleo.

Para lograr este gran objetivo se proponen algunas acciones estratégicas:

Establecer programas de fomento a las exportaciones estatales por ramas económicas.

El impulso de la participación de los productores locales en eventos internacionales.

Ampliación de los esquemas de promoción y apoyo a las micro y pequeñas empresas exportadoras.

Fortalecimiento de los mecanismos de información de mercados externos a través de asesoría especializada sobre temas de exportación e importación.

Impulsar la celebración de encuentros, foros y eventos que permitan discutir las grandes tendencias de la economía.

Apoyar a empresarios, profesionistas e investigadores zacatecanos a conocer los casos exitosos de integración en la economía mundial. (Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, p. 97).

No obstante, de acuerdo con el secretario de desarrollo social del gobierno estatal, “La política socioeconómica impulsada por la administración de Miguel Alonso Reyes consistía en trabajar en conjunto, tanto las dependencias como los creadores de los proyectos con el objetivo de potencializar el desarrollo de cada región del estado”.

Con Alejandro Tello se mantiene la visión del desarrollo humano y sustentable. Plantea que aprovechará los programas regionales existentes, herencia de la extinta Secretaría de planeación y desarrollo regional a la Secretaría de desarrollo social:

...se cuenta con ocho programas regionales que coadyuvarán al desarrollo equilibrado como parte de una política pública encargada de llevar a cabo un proceso continuo de planeación del territorio, con el propósito de abonar al desarrollo en términos de calidad de vida y el uso racional de los recursos ambientales (Tello, 2016, p. 190).

Bajo estos lineamientos de política estatal, se percibe que la propuesta de crecimiento y desarrollo regional se encuentra inscrita en el modelo exportador impuesto a nivel nacional desde la década de los ochenta, por la sencilla razón de priorizar agentes y actividades económicas que logren capacidad competitiva ante el mercado global, dejando al margen el interés por el desarrollo económico social y local; sin embargo, en los hechos, la propuesta de la SEDESOL retomada por el Gobierno del Estado, de generar ADL como instrumentos técnico-administrativos a cargo de los Institutos Tecnológicos Regionales, para detonar el crecimiento socioeconómico, a partir de la iniciativa de los agentes locales y de los propios recursos de las regiones de la economía zacatecana, se intuye que el logro del desarrollo económico requiere del impulso de empresas que generen empleos bien remunerados para la población de la localidad, municipio o municipios, lo que implica, necesariamente, que sean proyectos capaces de competir e insertarse en la economía global.

En 2012, el Gobierno del Estado, por medio de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER), asignó \$ 1'772,168.00 para rubros como el fortalecimiento de las instituciones de educación superior (IES), la investigación para el desarrollo y el Desarrollo local, además para apoyar el

fortalecimiento de cinco ADL y la creación de dos agencias más en la capital del Estado. Las agencias que se apoyaron son:

	Nombre del Proyecto	Institución	Monto
1.	Fortalecimiento de la agencia de desarrollo local	Instituto Tecnológico Superior de Nochistlán	\$135,800.00
2.	Fortalecimiento de la agencia de desarrollo local Zacatecas Sur	Instituto Tecnológico Superior Zacatecas Sur	\$300,000.00
3.	Fortalecimiento de la agencia de desarrollo local	Instituto Tecnológico Superior de Loreto	\$300,000.00
4.	Fortalecimiento del CEDEM UPZ	Universidad Politécnica de Zacatecas	\$36,368.00
5.	El empoderamiento económico de las mujeres como impulsor del desarrollo regional	Saber para la vida, A. C.	\$350,000.00
6.	Creación de Agencia de desarrollo local	Grupo Jaspe, S. A. de C. V.	\$500,000.00
7.	Fortalecimiento de la agencia de desarrollo local	Instituto Tecnológico Superior Zacatecas Occidente	\$150,000.00
		Total	\$1'772,168.00

Las diferentes instituciones de educación superior en que se han constituido Agencias de desarrollo local en el estado, ofertan algunos servicios externos a través de docentes e investigadores de diferentes áreas académicas que se actualizan de manera permanente y contribuyen mediante la atención a los sectores productivo y social, facilitando además los espacios de la institución para la prestación de servicios como: taller de emprendedores, planeación financiera para micro y pequeñas empresas, entre otros.

VI. Las agencias de desarrollo local en Zacatecas.

A partir de la convocatoria de la SEDESOL para la creación de las ADL, el Gobierno del Estado por medio de la (SEPLADER) constituyó, en el año 2012, 10 ADL en las regiones definidas por la SEPLADER, para atender a municipios de alta y muy alta marginación, en el marco del “Programa Nacional de la Cruzada contra el hambre”. El objetivo central de las ADL fue apoyar a sectores productivos, empresarios, comerciantes, de servicios, agrícola y ganadero y ciudadanía en general, en generar propuestas productivas y acceso a apoyos para su operación. Con ese fin, las ADL se hacen de la información sobre los programas de las dependencias federales y estatales a los que se puede acceder para obtener recursos y los beneficios que ofrecen. Con base en esa información las ADL apoyan a la población mediante la creación de proyectos que generen empleos en los municipios, a fin de superar el grado de marginación. De esta manera se busca promover el desarrollo local, recuperando la propuesta que Vázquez (1993) desarrolló para el caso de Europa.

Las instituciones que cuentan con programas para que las Agencias puedan acceder a recursos y apoyar a sectores económicos locales son: Las secretaría del campo; la Secretaría de la mujer, el Programa oportunidades, el Fondo plata Zacatecas y la SAGARPA, entre otras. A través de las ADL se vinculan instituciones de educación superior y sectores económicos y sociales de las distintas regiones zacatecanas, con colaboración y asesoría de estudiantes y egresados de diferentes instituciones de educación superior, en proyectos de producción de alimentos, agroindustriales y del sector agropecuario.

Las ADL son: Agencia de Desarrollo del Instituto Tecnológico Superior Zona Sur (Tlaltenango); Agencia de Desarrollo, formación y Desarrollo Local (Universidad Politécnica de Fresnillo); Agencia de Desarrollo Integral y Gestión Empresarial en movimiento (Instituto Tecnológico de Fresnillo); Agencia de Desarrollo (Instituto Tecnológico Superior Zacatecas Norte), en Río Grande; Agencia de Desarrollo (Instituto Tecnológico Zona Oeste), de Sombrerete; Agencia de Desarrollo de Gestión Empresarial (Tecnológico Superior de Loreto); Agencia de Desarrollo de Innovación Tecnológica (Instituto Tecnológico Superior de Jerez, A. C.); Agencia de Desarrollo Integral y Empresarial, A. C., (Instituto superior de Nochistlán); y, Agencia de Desarrollo Integral (Universidad Politécnica del Sur), Juchipila. (Zacatecasonline.com.mx/noticias/local)

Estas agencias se constituyeron de manera formal por docentes e investigadores, alumnos de diferentes carreras en los institutos y universidades con el fin de asesorar y apoyar a sectores ó a productores, agentes económicos locales en la búsqueda de oportunidades de financiamiento para proyectos de diferente índole, como comercio agrícola, ganadero y agroindustrial, entre otros.

Las funciones de las agencias son muy parecidas en la planeación y gestión del conjunto de aspectos que permitan aprovechar las potencialidades de las regiones de la economía nacional. Todo con el único fin de mejorar el nivel socioeconómico, ocupacional para mejorar los niveles de bienestar de la población de las regiones, de ahí que las funciones estén orientadas a ofrecer información a la población en general sobre asesoría en planes de negocios y servicios para las empresas, organismos e instituciones, con el propósito de promover y gestionar diferentes iniciativas orientadas al desarrollo local.

Entre las principales funciones de estas Agencias se encuentran: la detección de proyectos de promoción económica local e iniciativas innovadoras; el fomento de actividades entre desempleados y emprendedores; el acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su lanzamiento y consolidación de los proyectos, así como el acompañamiento en las primeras etapas de operación. Tomando como base las necesidades y propuestas de los usuarios (inversionistas), se les apoya en la integración del proyecto de inversión, analizando la viabilidad y el nivel de riesgo del proyecto, con el fin de garantizar su permanencia y rentabilidad. Asesoría en el desarrollo del plan de negocios; seguimiento y puesta en marcha de proyectos seleccionados. Con ese fin, se realizan un análisis de mercado, un estudio técnico, uno de operación y comercialización y un estudio financiero.

VII. Principales resultados de las agencias de desarrollo local.

De acuerdo con el titular de la SEDESOL, el año 2013, las ADL elaboraron más de 300 proyectos productivos en beneficio de los sectores productivos de las regiones del estado en Zacatecas, para las que, después de la fase de constitución y planeación, las agencias dieron a conocer a los interesados, las posibilidades de acceder a recursos para implementar proyectos que permiten mejorar el nivel de bienestar de sectores vulnerables.

Desde la coordinación de Instituciones de Educación superior de la SEDESOL se informó que la Agencia de Desarrollo Integral y Gestión Empresarial en Movimiento, del ITSZN del municipio de Río Grande en 2013, elaboró 35 proyectos para la gestión del recurso financiero y puso en marcha dichos proyectos; en forma similar la Agencia de Gestión empresarial de Loreto, A. C., elaboró 32 proyectos a organizaciones sociales y en forma individual a ciudadanos de la región, para entrar a la etapa de la gestión, la búsqueda de su viabilidad y puesta en marcha.

En 2013, el Secretario de Desarrollo Social (Sedesol), encabezó diversas reuniones con directores de las 10 Agencias de Desarrollo (AD) y 8 directores de institutos tecnológicos y universidades de la entidad. De acuerdo con el funcionario, en ese año las ADL elaboraron más de 500 proyectos comerciales,

agroindustriales, agropecuarios y de servicios, para cumplir su papel como facilitadores en la elaboración de proyectos sociales de impacto en las regiones.

Se realizaron reuniones de los integrantes de las ADL con funcionarios de dependencias como: Secretaría para el desarrollo integral de la familia (SeDIF) y las secretarías de Economía, del Campo, de la Mujer, del Instituto para la Economía Social, el Programa Oportunidades y el Fondo Plata, para dar a conocer los programas que ofrecen apoyos a los nuevos proyectos y explicaron la forma en que operan.

En la etapa de programación conjunta 2013, la SEDESOL consideró impulsar un mínimo de 30 proyectos productivos por Agencia, mismos que podían variar con base en la demanda de los ciudadanos y organizaciones.

Aunque algunas no alcanzaron el número, hubo otras que lo sobrepasaron, como la Agencia de Desarrollo Integral y Gestión Empresarial en Movimiento, del Instituto Tecnológico Superior Zona Norte, del municipio de Río Grande, que generó alrededor de 35 proyectos y la Agencia de Gestión Empresarial de Loreto, A. C., que elaboró 32 proyectos, tanto para organizaciones sociales como para ciudadanos en lo individual.

De acuerdo con información de los funcionarios de la Sedesol federal, los representantes de las 10 agencias de Desarrollo Local y los directivos de las instituciones educativas intercambian propuestas y experiencias en reuniones mensuales y la gestión de financiamiento se realiza en distintas instancias federales y estatales.

Entre las empresas apoyadas se encuentran tortillerías, bordadoras, carpinterías, estéticas, comercializadoras de queso, talabarterías, restaurantes, entre otras. De acuerdo con los beneficiarios, los proyectos, si bien no son grandes negocios, les permiten, en la mayoría de los casos, la manutención de la familia, con la incorporación de algunos miembros en las actividades del nuevo negocio o la ampliación de uno que ya funcionaba.

Es claro que los recursos no son suficientes para apoyar a todos los proyectos que se presentan, aunque también es difícil motivar a todo mundo para que se interese en generar su propia empresa, en Zacatecas aun somos muchos los que preferimos la seguridad de ingreso que da el contar con un empleo, antes que correr el riesgo de emprender una actividad privada que implica un riesgo (Chávez, 2012).

VIII. El discurso y los hechos

De acuerdo con las dependencias, Sedesol federal y estatal, hay avances importantes en la creación de ADL's, no sólo en Zacatecas, sino en el país. También en el papel que éstas juegan en el desarrollo de proyectos productivos; sin embargo, en ambas dependencias, a la pregunta de si era posible contar con una relación de los proyectos apoyados por las ADL en las diferentes regiones del estado la respuesta fue que no se contaba con esa información, en el caso de la Sedesol federal, porque aun la Sedesol estatal no se las había hecho llegar; y en el caso de la Sedesol estatal, porque ellos recién llegaron y no encontraron expedientes de los proyectos probados, lo que genera suspicacias, pues, de acuerdo con diferentes notas de periódicos locales y nacionales, La Sedesol federal y la Sagarpa generaron desvío de recursos mediante convenios con Universidades como la Universidad Autónoma de Zacatecas, donde el caso más sonado fue el de la incubadora de proyectos dentro de la Unidad Académica de Contaduría y administración (La Jornada Zacatecas. 2017). De esa manera, no es posible conocer los montos asignados a las diferentes ADL, y ubicar a las empresas que se pudieron haber creado, con lo que, no obstante que se han creado algunas, como se ha mencionado, la mayoría de los proyectos apoyados tienen que ver

con mejoramiento de existentes, antes que con el desarrollo de nuevos proyectos y menos de los que impactan de manera importante a la localidad o a la población de la localidad en su conjunto e impulsen el cambio en las condiciones en lo que tiene que ver con el involucramiento de los diferentes agentes económicos de la localidad, el impulso a la innovación y a la generación de un número importante de empleos.

Se diría que, de acuerdo con lo observado, no se trata de cumplir objetivos de la sociedad en su conjunto (de impulsar el desarrollo mediante la generación de una verdadera estrategia de crecimiento económico que favorezca el desarrollo social), sino de alcanzar objetivos de las dependencias gubernamentales en términos de las metas que se imponen en cuanto a un número determinado de “Agencias de Desarrollo Local”, de proyectos y de “de aplicación” de un monto determinado de recursos, donde una parte importante quedan en el proceso administrativo y otra “se destina a proyectos fantasma”.

IX. Conclusiones.

Actualmente el modelo en boga para la elaboración de propuestas de desarrollo regional desde el gobierno es el enfoque del desarrollo local, los gobiernos federal y estatales promueven la creación de ADL, como el mecanismo para promover la organización de agentes económicos y actores en las sociedades locales para la promoción e impulso al desarrollo de la localidad con el acompañamiento del gobierno a personas y grupos de ellas que deseen emprender un proyecto productivo. Hay agencias internacionales como la ONU, gobiernos de países desarrollados e instituciones de educación superior de esos países que aportan recursos para emprender acciones tendientes a impulsar el desarrollo social, mediante la utilización del enfoque del desarrollo local.

En Zacatecas se han aprovechado recursos provenientes de la ONU, de la Unión Europea³ y de la Universidad de California en proyectos que se han impulsado con la coordinación de ADL's conformadas por recursos humanos de distintas instituciones de educación superior, que operan a partir de un interés por incidir en los territorios donde se ubican.

Los resultados, aunque limitados, se pueden apreciar en la aparición de diferentes proyectos que han logrado disparate nivel de desarrollo y de impacto, no obstante, es claro que las instituciones de educación superior pueden jugar un papel importante en la generación de proyectos y en el acompañamiento para la gestión de recursos a través de programas gubernamentales y de fundaciones que dan el apalancamiento a los nuevos emprendedores, así como en la capacitación sobre el “ser empresario” –todo lo que implica serlo de manera exitosa en un mercado que demanda imaginación y capacidad competitiva-.

El gobierno ha hecho algunos esfuerzos, aunque siempre limitados, pues una cosa es lo que se dice en el discurso, lo que aparece como promesas y lo que realmente hace en relación con cualquiera de los ámbitos a los que refiera, no obstante, también falta más ánimo de la misma población en cuanto al interés por desarrollar su propio proyecto.

³ La Comisión Europea cuenta con programas como URB-AL III, que de acuerdo con Pérez y García (s. f., p. 2), busca favorecer los procesos y políticas que incrementan la cohesión social en un número limitado de territorios latinoamericanos. La elección de la entidad (municipio) como sujeto principal, obedece a la convicción de su papel clave en la producción de políticas públicas para cohesión social y territorial.

Referencias

Capítulo de libro

Sánchez, A. y García, M. L., (2010) “Las capacidades de los gobiernos municipales para instrumentar política social” en Guillen, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (Coords.) *La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*. México, UNAM-El COLEF-Red de Investigadores de Gobiernos Locales.

Conferencia

Aguirre, R. M., (2001). “El desarrollo económico de Mexicacán, Jal., 1998-2001”. Conferencia dictada en el 1er. taller sobre el potencial productivo del desarrollo económico para el sur de Zacatecas. Apozol, Zacatecas, (11 de mayo).

Libro

Alonso, M. A., (2011) *Plan estatal de Desarrollo: 2011-2016*. Zacatecas, Zac., Gobierno del estado de Zacatecas.

Chávez, L., (2014) *Actores y factores del desarrollo económico en Zacatecas*. México, Universidad Autónoma de Zacatecas.

INEGI, 2016 *Estructura económica de Zacatecas en síntesis*. México, Instituto Nacional de Estadística y geografía.

SPP, (1985) *Antología de la planeación en México*, Tomo XVII (documentos normativos y metodológicos) (1917-1985). México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Tello, A., (2016) *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021*, Gobierno del estado de Zacatecas.

Vázquez, A., (1993) *La política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid, Ediciones Pirámide, S. A.

Vázquez, A., (2000) *Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile, CEPAL/GTZ.

Periódico

Gobierno del Estado de Zacatecas, (2005) “Plan estatal de Desarrollo: 2005-2010” en *Periódico oficial*. Tomo CXV, número 8. 26 de enero de 2005.

Animal político y La Jornada Zacatecas, (2017) “La UAZ, UPSZ y UPZ también participaron en “La Estafa Maestra”.” en *Periódico La Jornada*, Sección Sociedad y justicia, 05 de septiembre 2017, p. 5.

Referencia electrónica

Boiser, S., (2001) *El desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?* [En línea] Disponible en: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando_2.pdf [Accesado el día 12 de mayo de 2014].

DOF, 2013 *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas, para el ejercicio fiscal 2013*. [En línea] Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289445&fecha=28/02/2013 [Accesado el día 22 de octubre de 2017]

Gobierno del estado de Aguascalientes, 2017 *Plan estatal de desarrollo 2016-2022*. Disponible en: http://www.aguascalientes.gob.mx/cplap/Docs/PED/PED_Aguascalientes2016_2022.pdf [Accesado el día 31 de junio de 2019].

Gobierno del Estado de Baja California 2014 *Plan estatal de desarrollo 2014-2019 (Actualización)*. [En línea] Disponible en: <http://www.copladebc.gob.mx/PED/documentos/Actualizacion%20del%20Plan%20Estatel%20de%20Desarrollo%202014-2019.pdf> [Accesado el día 31 de junio de 2019].

Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2015 *Plan estatal de desarrollo 2015-2021*. [En línea] Disponible en: http://www.bcs.gob.mx/docs/PED2015-2021_DIGITAL.pdf [Accesado el día 31 de junio de 2019].

Gobierno del Estado de Coahuila, (2017) *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023*. [En línea] Disponible en: https://coahuila.gob.mx/archivos/pdf/Publicaciones/PED2017-2023/Plan_Estatel_Desarrollo_baja.pdf [Accesado el día 31 de junio de 2019].

Gobierno del Estado de Durango, (2016) *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022*. [En línea] Disponible en: <http://www.durango.gob.mx/plan-16-22/> [Accesado el día 31 de junio de 2019].

Gobierno del Estado de Chiapas, (2019) *Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024*. [En línea] Disponible en: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/Informacion/PED/PED-2019.pdf> [Accesado el día 31 de junio de 2019].

Pérez, Ó. y García, R. (s. f.). *MELGODEPRO: Una experiencia de la cooperación internacional, el municipio y los jóvenes en el desarrollo local*. [En línea] Disponible en: <http://docplayer.es/64854871-Melgodepro-una-experiencia-de-la-cooperacion-internacional-el-municipio-y-los-jovenes-en-el-desarrollo-local.html> [Accesado el día 31 de junio de 2019].

Revista

Chávez, L., (2007) “Reconversión productiva y perspectivas del sector agropecuario en Zacatecas” en *Comercio exterior*. Volumen 57, número 5. Diciembre 2007, pp. 384-391.

Márquez, H., (2006) “Controversias en el desarrollo económico local basado en las remesas de los migrantes” en *Análisis Económico*, Volumen XXI, número 47, pp. 307-330.

Tesis

Rosales, K. V., (2014) *Los otros actores. Cooperación internacional, formación de capacidades y desarrollo local en Zacatecas*. Tesis de maestría en Desarrollo regional, Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte.